SEP132023_07B5203 · NIW · 中文参考译文

AAO 非先例决定。非官方中文译文，以英文原件为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：27459900 日期：2023年9月13日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名网络安全技术企业家，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力者，依据《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与该基于就业的第二优先（EB-2）分类相关的职位offer要求。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时授予此项对所需职位offer因而对劳工证的自由裁量豁免。见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868 (9th Cir. 2019)（认定USCIS授予或拒绝国家利益豁免的决定属自由裁量性质）。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请，认定记录未能证明豁免所需职位offer因而豁免劳工证将符合国家利益。此事现因上诉而由本办公室审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。本办公室对此事项中的问题重新审查（de novo）。Matter of Christa's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，本办公室将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请必须首先证明符合 underlying EB-2 移民分类的资格，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。该法第203(b)(2)(B)(i)条。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的法规将特殊能力定义为“ 在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇水平的专业程度 ”。为证明特殊能力，申请人必须提交至少三种 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 所列的证据类型：

(A) 官方学术记录，显示该外籍人士拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他学习机构颁发的学位、文凭、证书或类似奖项；

(B) 现任或前任雇主的信函形式的证据，显示该外籍人士在其被寻求的 occupation 中拥有至少十年全职经验；

(C) 从事该职业的执照或特定专业或职业的认证；

(D) 证明该外籍人士已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬的证据；

(E) 专业协会会员资格的证据；或

(F) 同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域成就和重大贡献的认可证据。

如果上述标准不直接适用，法规允许申请人提交可比证据以确立受益人的资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

并且，由于该分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免职位offer要求符合国家利益。虽然法规和相關法规均未定义“ 国家利益 ”一词，但本办公室在 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中为审理国家利益豁免申请设定了三叉分析框架。Dhanasar 指出，USCIS 可自由裁量授予被归类为 EB-2 类别的申请人职位offer的国家利益豁免，因而豁免劳工证，如果申请人证明：(1) 非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性，(2) 非公民处于有利地位以推进拟从事的事业，以及 (3) 权衡之下，豁免职位offer要求因而豁免劳工证将有利于美国。

第一叉，实质价值和国家重要性，聚焦于非公民拟从事的具体事业。事业的价值可在商业、创业、科学、技术、文化、健康或教育等一系列领域中得到证明。在确定拟从事的事业是否具有国家重要性时，本办公室考虑其潜在的前瞻性影响。

第二叉将焦点从拟从事的事业转向非公民。为确定非公民是否处于有利地位以推进拟从事的事业，本办公室考虑的因素包括但不限于个人的教育、技能、知识以及在相关或类似努力中的成功记录。未来活动的模型或计划、实现拟从事事业的进展，以及潜在客户、用户、投资者或其他相关实体或个人的兴趣也是关键考量。

第三叉要求申请人证明，权衡适用因素后，豁免职位offer要求因而豁免劳工证将有利于美国。USCIS 可评估的因素包括：鉴于非公民资格的性质或拟从事的事业，非公民获得职位offer或申请获得劳工证是否不切实际；即使假设其他合格美国工人可用，美国是否仍将从非公民的贡献中受益；以及非公民贡献的国家利益是否足够紧迫，以致值得放弃劳工证程序。所考虑的每个因素必须综合起来表明，权衡之下，豁免职位offer要求因而豁免劳工证将有利于美国。

二、分析

A. EB-2 分类的类别性不合格

首先，本办公室认定申请人未提供相关、重要或有证明力的证据以证明其作为 EB-2 移民分类的类别资格。因此，本办公室撤回审理主任关于申请人有资格作为高级学位专业人士获得 EB-2 移民分类的结论。并且记录中不包含足够证据反映申请人有资格作为具有特殊能力的个人获得 EB-2 移民分类。因此，本办公室认定申请人在类别上不符合 EB-2 移民分类资格。

1. 申请人未充分证明作为高级学位专业人士获得 EB-2 分类的资格

申请人提交至记录中的证据未充分确立申请人作为持有高级学位的专业人士获得 EB-2 分类的资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的法规将高级学位定义为高于学士学位的任何美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位后加上至少五年专业领域的渐进经验应被视为等同于硕士学位，从而允许分类为 EB-2 永久移民。申请人可通过提供现任或前任雇主的信函证明渐进经验，显示其在专业领域拥有至少五年学士后渐进经验。8 C.F.R. § 204.5(g)(1) 的法规要求现任或前任雇主的信函包括撰写人的姓名、地址和职称，以及所履行职责的具体描述。

申请人于2004年在 Universidadd._____, I I 完成四年课程学习后获得计算机科学学士学位。由美国大学注册与招生官员协会（AACRAO）创建的教育全球数据库（EDGE）反映，在巴西完成四或五年课程学习后获得的学士学位是等同于美国学士学位的单一来源。因此，申请人的巴西计算机科学学士学位是等同于美国认证高等教育机构计算机科学学士学位的外国同等学位。

申请人还提供了现任或前任雇主的信件，证明其拥有超过10年的工作经验。但记录中所载的工作经验信件不足以评估申请人是否在其专业领域获得了超过五年逐步承担更多责任的学士后工作经验。申请人提交了两封信件，以证明其在前任雇主处（巴西）获得了所需的学士后工作经验。这些信件未使用信笺抬头。虽然信件确实包含了撰写人的姓名、地址和职务，但未充分具体描述申请人在其学士后工作经验期间所履行的职责。如果我们无法确定申请人从事了什么工作以及该工作是否属于申请人的专业领域，我们就无法认定申请人属于高级学位专业人士，即作为非公民在某一专业领域获得了单一来源的学士学位，并具有至少五年逐步承担更多责任的该专业学士后工作经验。因此，记录中不包含充分证据证明申请人符合EB-2分类中高级学位专业人士的资格。

2. 申请人不属于特殊能力人士

审理主任未评估申请人是否证明了其作为特殊能力人士符合EB-2分类的资格。但申请人在其初始申请中提交了证据，供我们考虑其作为特殊能力非公民是否符合EB-2永久移民分类的资格。尽管记录中的证据反映申请人提供了官方学术记录，显示其拥有巴西某大学与其领域相关的学位，但记录中的其余证据不足以证明申请人作为特殊能力人士符合EB-2非移民分类的资格。1

由现任或前任雇主出具的信件形式的证据，表明该非公民在为其寻求的職業中拥有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。

申请人提交的工作经验信件不构成其在其职业中拥有至少十年全职经验的证据，原因是如我们先前所讨论的，这些信件未能充分证明申请人的工作经验。申请人提交的信件不包含职位描述。没有8 C.F.R. § 204.5(g)(1)所要求的具体职位描述，我们无法评估申请人是否在其职业中拥有全职经验。因此，我们无法认定申请人在其职业中拥有所需的10年全职经验。

执业执照或某一专业或职业的认证。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)。

申请人提交了三项亚马逊云服务（AWS）合作伙伴认证，涉及额外培训、迁移和技术基础，总时长为两天四小时。AWS合作伙伴网络是一个“社区”，其成员本质上为个人和企业提供咨询，说明哪些AWS产品最适合其个人或企业需求。执照

1 申请人未提供证据证明其加入专业协会，以证明8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)下的特殊能力。因此，申请人已放弃该依据。

和认证表明某人拥有从事某项工作所需的特定知识或技能。执照通常由官方政府机构颁发，授予从事某一职业的法律权限。认证虽然并非总是从事某一职业的必备条件，但通常要求证明具备从事特定工作的能力。申请人持有的AWS认证涉及离散的主题。记录中的证据未证明这些认证与履行申请人专业或职业的总体职责相关。记录中的证据也未描述这些认证如何证明申请人履行其工作职责的能力。记录未表明这些认证反映申请人达到了何种标准。认证也未表明是否需要定期更新或续期，以确保持有认证的专业人员保持认证所声称反映的能力或标准。因此，我们无法认定申请人拥有执业执照或某一专业或职业的认证。

外国人已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)。

申请人主张其已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬。为支持此主张，申请人提交了其先前就业职位的收入证明以及反映巴西人力资源领域相同或类似职位平均薪资的文件。但记录未反映具有特殊能力、履行与申请人拟从事职责相当的个人所预期的薪资或报酬。记录中没有证据使我们能够评估具有特殊能力的网络安全技术企业家为获得该薪资和报酬将履行何种职责，以作为比较基准。申请人提交材料中所载的系统分析师的宽泛职位描述与申请人对其拟议事业所描述的服务和职责并不直接对应。因此，申请人未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)的标准，因为我们无法从记录中的信息评估申请人的薪资或报酬是否表明其特殊能力。

同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域内成就和重大贡献的认可证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

申请人提交了三封与本移民申请程序同时准备的推荐信，以证明其成就和对其领域的重大贡献获得了同行、政府实体或专业或商业组织的认可。但申请人提交的证据未达到证明标准，因为其不符合法规的基本标准。参见 Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. at 374 n.7。该法规要求提供成就和重大贡献获得认可的证据。与特殊能力的法规定义结合解读时，重大贡献成就的认可证据应表明其专业知识显著高于该领域通常遇到的水平。

申请人的推荐信总体上将申请人归功于发展其事业，并以 favorable 的措辞谈论该事业。但总体而言，这些信件包含关于撰写人对申请人积极工作特质印象的模糊陈述。申请人希望我们

认定撰写人的结论本身即构成对成就和重大贡献的认可。但这些陈述没有任何记录中的证据支持，以反映这些属于值得注意的成就和重大贡献。例如，一封信将申请人归功于“ [在其]工作中非常高效 ”，使撰写人预期申请人将在其职业生涯中“ 超越并进步 ”。另一封信强调了申请人对信息技术的热情。另一封信称赞申请人为“ 臭名昭著的技术专家 ”。所有撰写人都提及申请人的拟议事业，即II，并描述了它将做什么。但撰写人与申请人之间的友好情谊并非对其事业领域的成就或重大贡献。撰写人提供的拟议事业描述也未充分说明申请人拟实施的双因素认证如何构成对该领域的重大贡献。撰写人也未充分确立申请人事业的任何潜在和未实现的益处（例如预防欺诈和黑客犯罪）如何值得认可。因此，我们无法认定申请人满足该资格依据。

因此，记录中包含的证据不足以评估申请人作为特殊能力人士符合EB-2分类的资格。申请人应准备在任何未来程序中回应其EB-2分类的类别资格问题，该程序要求申请人证明其作为高级学位专业人士或特殊能力人士的资格。2

B. 实质价值和国家重要性

通常，只有在确定申请人在EB-2类别下的资格后，审理主任才能继续确定是否有必要对职位邀请要求行使自由裁量豁免，从而豁免劳工证。法案第203(b)(2)(B)(i)条。但由于审理主任在此处的决定中已就申请人的国家利益豁免资格作出了具体认定，我们将讨论申请人无资格获得职位邀请要求的自由裁量豁免（从而无资格获得劳工证），尽管其在EB-2永久移民分类下类别不合格。

审理主任认定申请人的拟议事业具有实质价值。但审理主任得出结论认为，该拟议事业不具备满足Dhanasar框架第一项要件所需的全国重要性。我们同意。
申请人的事业，即[已隐去]，提议利用多因素认证为信息技术系统访问控制提供其网络安全技术服务。申请人打算利用其在软件与系统开发、网络开发、信息系统、信息安全与网络安全、IT项目管理、客户关系管理以及“ 领导力 ”方面的工作经验、专长和技能，创建、管理和开发[已隐去]。该事业打算以以下形式实现利益：为美国工人创造直接和间接就业岗位、预防和减少网络攻击，以及增强美国网络安全产业的全球竞争力。

2 由于根据Dhanasar分析框架解决与申请人是否符合豁免职位邀请要求（并因此豁免劳工证）资格有关的问题对本上诉具有决定性，就申请人的EB-2类别资格作进一步调查和分析而发出补件请求将不具有任何法律目的。

为支持其根据Dhanasar主张符合豁免职位邀请要求（并因此豁免劳工证）的裁量性资格，申请人提交了一份商业计划、两份咨询意见书以及各种行业和政府报告。3

申请人实质上主张其事业具有全国重要性，因为多因素认证与众多良好的网络安全实践相邻或包含于其中。首先，申请人的商业计划着重强调其事业旨在纳入多因素认证技术和原则的目标如何与更大的网络安全类别相邻或包含于其中。申请人致力于在其社区以“环保”和“可负担”的方式提供“最佳的访问控制安全解决方案”并“推广新的安全实践”。除在网络安全领域的活动外，申请人的事业还表达了创造本地就业岗位的意向。

在Dhanasar中，我们将分析的第一项要件聚焦于申请人特定拟议事业的潜在影响，以考量其全国重要性。一项事业的全国重要性植根于其潜在影响，以及其在其事业领域内是否具有全国性或全球性影响。更广泛的影响，无论是全国性的和/或国际性的，均可告知我们该拟议事业的全国重要性。这并不是说仅从地理视角来看待这些影响。更广泛的影响可以超越某一特定拟议事业的地理位置和焦点。相关的调查是，更广泛的影响是否适用于超出仅仅狭隘地赋予该拟议事业利益的范围。重大的积极经济影响也可以将一项拟议事业提升至具有全国重要性的程度，例如当这些影响具有雇用美国工人的重大潜力或其他积极经济影响，尤其是在经济萧条地区时。

记录未能令人信服地证明申请人的事业具有达到全国重要性水平的潜在预期影响。证据未能充分确立该事业在其领域内于全国或全球层面的影响。例如，申请人提到多因素认证是网络安全领域范围内的一种工具。申请人还在记录中提供了美国境内和境外发生多起造成严重后果的网络攻击事件的证据。申请人暗示，增加多因素认证方法的使用本可改善针对网络攻击的防御。但记录未能充分证明多因素认证的更广泛采用将如何以及以何种程度影响该领域。记录未提供充分的背景，以便评估网络安全目前如何运作、作为示例提供的许多安全事件中发生的失败，以及多因素认证的采用将如何及在何种程度上改善或预防网络攻击事件。

并且，尽管申请人预计雇用美国承包商、兼职人员并增加其人数，但记录并不清楚这一最初为拟议事业本身创造的兼职合同工作机会将如何产生与全国重要性相称的重大预期积极经济影响。在Dhanasar中，我们提出，申请人或许能够通过证明“在经济萧条地区雇用美国工人的重大潜力……”来证明一项事业的全国重要性。

3 尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

……参见Dhanasar第890页。在此，记录中的证据未指明任何可能受益于申请人雇用计划的地区或经济萧条地区。并且记录未能充分阐明申请人的兼职合同雇用计划对任何特定地区或领域整体经济活动的重要性。

USCIS可自行裁量，将大学、专业组织或其他来源作为证据提交的咨询意见书用作专家证言。参见Matter of Caron Int'l, 19 I&N Dec. 791, 795 (Comm'r 1988)。然而，提交支持申请的专家信函并非资格的推定证据。同上。此外，来自相关第三方审查者（如潜在投资者、零售商或其他行业专家）的信函通常对支持企业家业务、商业计划、产品或技术的实质更具说服力。这些信函的作者并非网络安全领域的行业专家。申请人提交了由一位商业与营销教授和一位税务律师撰写的咨询意见书；二者似乎均非申请人拟议事业所属网络安全领域的专家。记录未明确说明其经验和个人资历如何使这些撰写者成为行业专家，从而使其意见能够阐明该事业的全国重要性。撇开撰写者的资历不谈，我们注意到，在评估申请人的业务和服务是否达到全国重要性水平时，这些信函的大部分内容缺乏相关性。例如，两封信函均以压倒性篇幅讨论申请人所在行业和职业的重要性以及申请人过往经历。二者均未对该事业的更广泛影响或达到全国重要性水平的潜在预期经济影响提供任何有意义的分析。4

申请人的举证责任既包括初始的举证责任，也包括最终的说服责任。Matter of Y-B-, 21 I&N Dec. 1136, 1142 n.3 (BIA 1998)；另见《布莱克法律词典》（第11版，2019年）中举证责任的定义（反映举证责任既包括举证责任也包括说服责任）。申请人未能以具有说服力的、相关的和证明性的证据履行其举证责任，以优势证据证明其拟议事业的全国重要性。

III. 结论

由于申请人未能满足Dhanasar分析框架所要求的第一项要件，我们得出结论认为其不值得裁量性地豁免职位邀请要求（并因此豁免劳工证）。并且，我们保留关于申请人是否根据Dhanasar分析框架其余要件证明资格及其EB-2移民类别资格的问题。参见INS v. Bagamasbad, 429 U.S. 24, 25 (1976)（指出机构无需对最终决定不必要的问题作出“ 纯粹咨询性的认定 ”）；另见Matter of L-A-C-, 26 I&N Dec. 516, 526 n.7 (BIA 2015)（在申请人本已不符合资格的情况下拒绝在上诉中处理替代性问题）。因此，我们驳回申请人的上诉。

4 申请人提交的许多文件在证明拟议事业的全国重要性和实质价值时，侧重于其个人成就和专长。需要注意的是，申请人的成就和专长与Dhanasar的第二项要件更为相关，该要件“ 将焦点从拟议事业转移到外籍国民 ”。Dhanasar第889页。

裁定：上诉被驳回。

9